Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8111**

17. Wahlperiode 09. 12. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uta Zapf, Dr. h. c. Gernot Erler, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/7869 –

Überwindung des Stillstandes in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit längerer Zeit ist ein Stillstand bei der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu beobachten. Der 1990 unterzeichnete und 1992 in Kraft getretene Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wird, seitdem Russland den Vertrag 2007 suspendiert hat, nur noch von den anderen Vertragsstaaten implementiert („zu 29“-Implementierung). Der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies Treaty) wird zwar noch implementiert, die Verhandlungen über seine Weiterentwicklung und Modernisierung kommen jedoch nicht voran, da die Türkei wegen des Dissenses über den Beitritt Zyperns nur noch technische Entscheidungen zulässt. Das politisch verbindliche Wiener Dokument 1999 Der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (WD 99) wird weiter implementiert, die angestrebte Modernisierung beschränkt sich jedoch bisher lediglich auf technische Fragen.

Der Verhandlungsprozess und der KSE-Vertrag haben beträchtlich zu Stabilität, Sicherheit und Frieden in Europa während und nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes beigetragen. Es wurde Vertrauen zwischen den ehemaligen Gegnern aufgebaut und es wurde massiv Rüstung abgebaut. Die vom KSE-Vertrag erfassten fünf Kategorien – Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber – wurden soweit abgerüstet, dass in vielen Vertragsstaaten die vertraglich möglichen Höchstgrenzen teilweise deutlich unterschritten wurden. Der Vertrag hat dazu beigetragen, dass auf strategischer Ebene in Europa keine Bedrohung mehr besteht. Sicherheit in Europa ist aber kein Selbstläufer, sondern muss weiterhin kooperativ bearbeitet und erneuert werden. Deshalb ist eine Fortentwicklung der Regime vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen in Europa notwendig. Dazu kommt, dass die fünf Kategorien nicht mehr die militärisch relevanten Fähigkeiten auf der gesamteuropäischen Ebene und damit auch keine Bedrohung mehr darstellen.

Zwar sind Russland und die Europäische Union inzwischen Partner, Russland und die NATO kooperieren im NATO-Russland-Rat. Jedoch fühlt sich Russ-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 7. Dezember 2011 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

land in ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem nicht vollständig integriert, und deshalb sind die Beziehungen nicht spannungsfrei. Die NATO hat die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages (AKSE) an Fortschritte bei der Lösung der subregionalen Konflikte gebunden. Dadurch hat sie auch dazu beigetragen, dass Russland den KSE-Vertrag suspendiert hat.

Die Beziehungen auf strategischer Ebene müssen durch eine konsequente partnerschaftliche Politik zwischen der NATO und Russland verbessert werden. Aufgrund der sich verändernden sicherheitspolitischen Herausforderungen und der deswegen veränderten militärischen Fähigkeitsspektren (Führungsfähigkeit, Verlegefähigkeit, Durchhaltefähigkeit, Logistik) können neue Unsicherheiten und Misstrauen in Europa entstehen. Um diesen vorzubeugen, müssen diese neuen Herausforderungen in einen neuen rüstungskontrollpolitischen Kontext integriert werden.

Subregionale Konflikte wie in Georgien und der Republik Moldau haben wesentlich zum heutigen Stillstand konventioneller Rüstungskontrolle in Europa geführt. Umgekehrt ist konventionelle Rüstungskontrolle ein unverzichtbares Element von Konfliktregulierung, wie der Vertrag von Florenz (1996) zeigt, der durch die Fixierung bestimmter militärischer Kräfteverhältnisse zwischen Serbien, Montenegro, Kroatien und Bosnien-Herzegowina die regionale Stabilität in Südosteuropa sichert. Daher ist zu überlegen, ob nicht subregionale Rüstungskontrolle auch in den anderen Konflikten Gesamteuropas (Bergkarabach, Georgien – Abchasien/Südossetien – Transnistrien) eine stabilisierende Rolle spielen kann.

1. Welche Vorschläge hat die Bundesregierung zur Überwindung des Stillstandes bei dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, beim Wiener Dokument 1999 und beim Open Skies Vertrag entwickelt bzw. vorgelegt?

   Welche Vorschläge kamen aus dem Auswärtigen Amt, welche aus dem Bundesministerium der Verteidigung, und welche aus dem Bundeskanzleramt?

Die Bundesregierung hat sich seit März 2009 in informellen, überwiegend vertraulichen Gesprächen mit zahlreichen Vorschlägen für eine Überwindung des Stillstands bei dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa sowie für eine Modernisierung des Wiener Dokuments eingesetzt. Im Rahmen des Vertrages über den Offenen Himmel hat die Bundesregierung am 11. April 2011 im zuständigen Vertragsgremium „Open Skies Consultative Commission“ einen Vorschlag zur Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe zur gemeinsamen Nutzung von Beobachtungsflugzeugen unterbreitet, der im Konsens angenommen wurde.

Alle Vorschläge sind innerhalb der Bundesregierung in Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigem Amt als federführendem Ressort für Abrüstung und Rüstungskontrolle und dem Bundesministerium der Verteidigung entstanden. Vorschläge von grundsätzlicher Bedeutung werden mit dem Bundeskanzleramt abgestimmt.

2. Werden in diesen Vorschlägen militärische Fähigkeiten als Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der konventionellen Rüstungskontrolle beschrieben, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, im Rahmen der Weiterentwicklung konventioneller Rüstungskontrolle veränderte militärische Fähigkeiten zu berücksichtigen. Auf die Antworten zu den Fragen 8 und 11 wird verwiesen.

3. Welche weiteren nationalen Vorschläge wurden vorgelegt?

Die Bundesregierung hat im Rahmen des NATO-Russland-Rates eine Initiative zur praktischen Vertrauensbildung (Towards a Common Space of Trust) eingebracht. Der Vorschlag zielt auf umfassende und frühzeitige Unterrichtung über die jeweilige militärische Übungspraxis, auf eine verstärkte gegenseitige Teilnahme an und den Ausbau von gemeinsamen militärischen Übungen sowie einen verstärkten Austausch über Sicherheitsdoktrinen und Streitkräftereformen zwischen den Mitgliedstaaten des NATO-Russland-Rates ab. Den Anstoß für diese Initiative haben der Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, auf der Sitzung des NATO-Russland-Rates am 15. April 2011 in Berlin und der Bundesminister der Verteidigung, Dr. Thomas de Maizière, auf der Sitzung des NATO-Russland-Rates am 8. Juni 2011 in Brüssel gegeben. Mit der Ausgestaltung des Vorschlags sind derzeit die Arbeitsgremien des NATO-Russland-Rates befasst.

4. Auf welchen Ebenen und in welchen Institutionen will die Bundesregierung handeln, um den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden?

Die Bundesregierung beabsichtigt, sich weiter auf allen Ebenen und in allen geeigneten Gremien, insbesondere im Rahmen der NATO und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für die Weiterentwicklung konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen einzusetzen.

5. Welche informellen Foren hält die Bundesregierung für geeignet, in denen künftig Gespräche stattfinden sollen?

Die Bundesregierung möchte grundsätzlich das Format „zu 36“ (30 KSE-Vertragsstaaten und sechs NATO-Mitgliedstaaten, die nicht KSE-Vertragsstaaten sind) als mögliches informelles Forum erhalten, ist aber auch bereit, andere Formate in Erwägung zu ziehen, sollten diese besser geeignet sein, zur Überwindung des Stillstands in der konventionellen Rüstungskontrolle beizutragen. Sie erachtet darüber hinaus auch den Dialog mit wissenschaftlichen Einrichtungen für nützlich und zielführend.

6. Mit welchen Partnern im Bündnis kooperiert die Bundesregierung, um innerhalb des Bündnisses neue Konzepte für eine Weiterentwicklung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa voranzutreiben?

Die Bundesregierung kooperiert mit allen Bündnispartnern, um die Weiterentwicklung konventioneller Rüstungskontrolle voranzutreiben.

7. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass aufgrund der geringeren Bedrohungen eine zukünftige Vereinbarung nicht mehr rechtsverbindlich sein muss, und dass eine politisch bindende Vereinbarung ausreicht?

   Wie stellt sich die Bundesregierung unter diesen Bedingungen die weitere Aufrechterhaltung von Begrenzungen und die Weiterentwicklung von Vereinbarungen über Begrenzungen vor?

In Bezug auf ein zukünftiges Rüstungskontrollregime hält die Bundesregierung grundsätzlich einen möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit für wünschenswert. Gespräche über eine zukünftige Regelung sollen aus Sicht der Bundesregierung allerdings ergebnisoffen geführt werden.

8. Welche militärischen Fähigkeiten sind nach Ansicht der Bundesregierung für künftige Verhandlungen über eine konventionelle Rüstungskontrolle in Europa von Bedeutung, wie definiert die Bundesregierung diese militärischen Fähigkeiten?

Vor dem Hintergrund zunehmender Streitkräftereduzierungen, einer vernetzten Operationsführung und Fortschritten in der Rüstungstechnologie wird das Fähigkeitspotenzial von Streitkräften zukünftig weniger von Zahlen, sondern vor allem von qualitativen Aspekten bestimmt werden. Zahlenmäßige Begrenzungen sind nach Ansicht der Bundesregierung zukünftig nicht mehr allein zielführend. Entscheidend ist die Transparenz, d. h. die gegenseitige Information über militärische Fähigkeiten, verbunden mit einem wirksamen Inspektionsregime. Neben den bereits heute vom KSE-Vertrag erfassten Waffensystemen könnten künftig auch Fähigkeiten zum vernetzten Einsatz von Streitkräften sowie ihre Verlegefähigkeit und Durchhaltefähigkeit in Transparenzmaßnahmen einbezogen werden.

9. Finden bereits Gespräche oder Verhandlungen in der NATO über neue Dimensionen statt?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

10. Finden bereits Gespräche oder Verhandlungen mit Russland über neue militärische Fähigkeiten statt?

    Wenn ja, über welche Fähigkeiten?

Derzeit finden mit Russland keine Verhandlungen über die rüstungskontrollpolitische Erfassung neuer militärischer Fähigkeiten statt. Bei Gesprächen im Rahmen der Modernisierung des Wiener Dokuments 1999 konnte bislang auch über die Einbeziehung weiterer Kräfte in den jährlichen Informationsaustausch keine Einigung erzielt werden.

11. Welche militärischen Fähigkeiten sollten aus welchen sicherheitspolitischen Gründen nach Ansicht der Bundesregierung in Verhandlungen einbezogen werden, und wie denkt die Bundesregierung über diese Vorstellungen?

Es ist in der internationalen Gemeinschaft unstrittig, dass es im gemeinsamen sicherheitspolitischen Interesse liegt, die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu erhalten. Rüstungskontrolle erfüllt nur dann ihren Zweck, wenn sie Sicherheit durch kooperative Vertrauensbildung stärkt. Rüstungskontrolle ist daher auf ihren Wesenskern, das kooperative Management militärischer Potenziale, zu konzentrieren. Transparenz und Verifikation werden in besonderem Maße an Bedeutung gewinnen. Deshalb sollten nach Ansicht der Bundesregierung die in der Antwort zu Frage 8 bereits dargestellten militärischen Fähigkeiten in künftige Verhandlungen einbezogen werden. Grundsätzlich ist die Bundesregierung auch zur Einbeziehung weiterer militärischer Fähigkeiten bereit, wenn diese einen gegenseitigen Sicherheitsgewinn erzeugt, zu einem erfolgreichen Abschluss künftiger Verhandlungen beiträgt und das Grundprinzip der Reziprozität erfüllt wird.

12. Welche militärischen Fähigkeiten sollten nach Kenntnis der Bundesregierung auf Wunsch Russlands in Verhandlungen einbezogen werden?

Im Rahmen der Verhandlungen über eine Modernisierung des Wiener Dokuments hat Russland bisher keine konkreten Vorschläge zu einzubeziehenden Fähigkeiten gemacht. Allerdings hat Russland in diesem Rahmen die Einbeziehung multinationaler Schneller Reaktionskräfte sowie maritimer Kräfte gefordert, ohne dass es bisher zu konkreten Verhandlungen hierüber gekommen ist.

13. Welche Position vertritt die Bundesregierung bezüglich einer Integration der Regime von Wiener Dokument 1999 und konventioneller Rüstungskontrolle in ein einziges Regime, und welche Positionen vertritt die NATO bzw. Russland?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das Wiener Dokument kein Ersatz für den KSE-Vertrag sein kann. Dies ist auch die Auffassung aller NATO-Mitgliedstaaten und Russlands. Eine Erörterung der Frage, ob und inwieweit in Zukunft ggf. ein Gesamtregime vorstellbar ist, sollte aus Sicht der Bundesregierung erst erfolgen, wenn Ziele und Umfang einer künftigen Regelung mit allen betroffenen Staaten definiert worden sind.

14. Welche Rolle spielen nach Ansicht der Bundesregierung das Prinzip des Host-Nation Consent?

Alle KSE-Vertragsstaaten erkennen das im KSE-Vertrag und im Anpassungsübereinkommen zum KSE-Vertrag verankerte Prinzip des „Host Nation Consent“ an.

15. Wie ist das Verhältnis von gesamteuropäischer und subregionaler Rüstungskontrolle in Europa?

Eine zukunftsfähige europäische Rüstungskontrollarchitektur muss aus Sicht der Bundesregierung sowohl die subregionale als auch die gesamteuropäische Dimension berücksichtigen. Mit dem Ausstieg Russlands aus der Implementierung im Dezember 2007 wurde das KSE-Regime in seiner gesamteuropäischen Dimension entscheidend geschwächt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die gesamteuropäische Dimension konventioneller Rüstungskontrolle wieder eine stärkere Rolle spielen muss.

16. Welche Rolle spielen die regionalen Konflikte in Gesamteuropa für die Weiterentwicklung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa?

Aus Sicht der Bundesregierung bilden die regionalen Konflikte im Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags ein Haupthindernis für eine Einigung über die Weiterentwicklung konventioneller Rüstungskontrolle. Ungeachtet dessen setzt sich die Bundesregierung weiter für eine gesamteuropäische Rüstungskontrollarchitektur ein, die auch die von Regionalkonflikten betroffenen Staaten umfasst. Dabei ist auf eine Balance zwischen den berechtigten Interessen der betroffenen Konfliktparteien und einer wirksamen konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu achten.

17. Welche regionalen Konflikte sollten aus welchen Gründen aus Sicht der Bundesregierung in Verhandlungen über eine europäische konventionelle Rüstungskontrolle einbezogen werden?

Vor dem Hintergrund der Interessenlage der beteiligten Parteien ist es aus Sicht der Bundesregierung unumgänglich, die regionalen Konflikte im heutigen KSE-Anwendungsgebiet (Abchasien/Südossetien, Bergkarabach, Transnistrien) in den Verhandlungen über eine gesamteuropäische konventionelle Rüstungskontrollarchitektur zu berücksichtigen.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung der regionalen Rüstungskontrolle in Südosteuropa (Vertrag von Florenz)?

    Kann dieser Vertrag nach Ansicht der Bundesregierung ein Modell für die Stabilisierung weiterer regionaler Konflikte im OSZE-Raum (OSZE: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) darstellen?

Der Vertrag von Florenz (Abkommen zu Subregionaler Rüstungskontrolle vom 14. Juni 1996 zur Umsetzung der Vorgaben des Anhangs 1-B Artikel IV des Dayton-Friedensabkommens vom 21. November 1995 über den Friedensschluss zwischen den Kriegsparteien im ehemaligen Jugoslawien) hat sich aus Sicht der Bundesregierung als wirksames regionales Instrument der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle bewährt. Seine konkrete Implementierung wird dank der hohen Kooperationsbereitschaft aller Parteien nach wie vor reibungslos umgesetzt. Die im Abkommen definierten Obergrenzen für fünf Waffenkategorien werden seit langem und erheblich unterschritten.

Aus Sicht der Bundesregierung können aus dem Vertrag von Florenz wertvolle Erfahrungen gezogen werden. In anderen von Regionalkonflikten betroffenen Gebieten eröffnen sich aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeiten für ein mit dem Vertrag von Florenz vergleichbares Rüstungskontrollregime derzeit nicht, weil die internationale Gemeinschaft in diesen Gebieten nicht über die politischen Mittel zur Durchsetzung verfügt, die im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton zur Verfügung gestanden haben.

19. Welche Rolle spielten und spielen die vertrauensbildenden und Transparenz fördernden OSZE-Mechanismen in konkreten Konfliktsituationen (z. B. Georgien), und hat die Bundesregierung diese Mechanismen evaluiert?

    Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte mit Aufzählung konkreter Beispiele)?

In konkreten Konfliktsituationen war die Wirksamkeit sicherheits- und vertrauensbildender Maßnahmen bislang nicht ausreichend. Beispielsweise wurde in Georgien im Vorfeld der militärischen Auseinandersetzung im August 2008 nicht auf den Konfliktmechanismus des Wiener Dokuments 1999 zurückgegriffen. Dieser bietet jedem OSZE-Teilnehmerstaat, der bezüglich einer ungewöhnlichen militärischen Aktivität besorgt ist, die Möglichkeit, einem anderen OSZE-Teilnehmerstaat, in dem die Aktivität stattfindet, ein Ersuchen um eine Erklärung zu übermitteln.

Zur gegenwärtigen Rolle von OSZE-Mechanismen in Konfliktgebieten wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

20. Für welche vertrauensbildenden und transparenzfördernden Mechanismen setzt sich die Bundesregierung im Falle der regionalen Konflikte im OSZE-Raum ein?

    Welche hat sie zur Bearbeitung der Konflikte vorgeschlagen oder beabsichtigt sie vorzuschlagen?

Transnistrien

Mit der Meseberg-Initiative von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und des russischen Präsidenten Dmitrij Medwedew im Frühjahr 2011 wurde ein starker Impuls für die formale Wiederaufnahme der „5+2-Verhandlungen“ für eine Regelung im Transnistrien-Prozess gegeben. Vom 7. bis 10. September 2011 fand in Bad Reichenhall eine OSZE-Konferenz zu vertrauensbildenden Maßnahmen im Transnistrien-Prozess statt. Im Rahmen der Veranstaltung wurden die politischen Führer der Konfliktparteien sowie die internationalen Vermittler und Beobachter zu einem ergebnisorientierten Austausch über den Konfliktlösungsprozess nach Deutschland eingeladen. In der Folge konnte Ende September 2011 die formale Wiederaufnahme der „5+2-Verhandlungen“ erreicht werden. Die erste Gesprächsrunde hat vom 30. November bis 1. Dezember 2011 in Wilna stattgefunden.

Bergkarabach

Die „Minsk-Gruppe“ der OSZE arbeitet weiter an einer politischen Lösung des Bergkarabach-Konflikts. Ko-Vorsitzende der Minsk-Gruppe sind Frankreich, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika. Als Mitglied der Minsk-Gruppe der OSZE unterstützt die Bundesregierung engagiert die Bemühungen der Ko-Vorsitzenden sowie die Aktivitäten des Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes für den Minsk-Prozess, Andrzej Kasprzyk.

Georgien

Seit der Schließung der OSZE-Mission in Georgien im Juni 2009 in Folge des russisch-georgischen Konflikts 2008 blieben Bemühungen um die Einrichtung einer erneuten OSZE-Präsenz in Georgien erfolglos. Die Bundesregierung tritt für eine sichtbare Präsenz der OSZE in ganz Georgien einschließlich der Gebiete Südossetien und Abchasien ein.

Im Rahmen der Europäischen Union engagiert sich die Bundesregierung für die EU-Grenzbeobachtungsmission „EU Monitoring Mission in Georgia“ (EUMM), eine unbewaffnete Polizeimission, die seit Oktober 2008 in Georgien mit dem Ziel der Stabilisierung und Vertrauensbildung an den Verwaltungsgrenzen zu den abtrünnigen Provinzen Abchasien und Süd-Ossetien operativ ist. Von den circa 310 internationalen EUMM-Kräften stellt Deutschland mit circa 30 Personen einen signifikanten Anteil. EUMM wirkt durch seine sichtbare Präsenz stabilisierend, eine Wirkung, die von allen Konfliktparteien anerkannt wird.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333